



תכנית מערכתית לצמצום פערים, הקטנת עוני והגברת צמיחה בישראל

פרופ' דן בן-דוד
מנהל מרכז טאוב



תכנית מערכתית לצמצום פערים, הקטנת עוני והגברת צמיחה בישראל

סעיפים עיקריים

הקדמה והצגת הבעיות העיקריות

מדיניות המעגל הראשון: יצירת תמריצים ומתן כלים

מדיניות המעגל השני: יצירת סביבה תומכת ומסייעת

מדיניות המעגל השלישי: תכנית אסטרטגית רב-שנתית

נספחים

מערכת החינוך

ביטחון סוציאלי

שירותי רווחה אישיים

מערכת הבריאות

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מספק למקבלי ההחלטות המובילים בארץ ולציבור הרחב מבט-על בתחומי הכלכלה והחברה. הצוותים הבינתחומיים – הכוללים חוקרים בולטים מהאקדמיה ומומחים מובילים מתחומי המדיניות – והצוות המקצועי של המרכז עורכים מחקרים ומפתחים המלצות למדיניות בסוגיות החברתיות-כלכליות המרכזיות מולן ניצבת המדינה. הניתוחים האסטרטגיים של הטווח הארוך והחלופות למדיניות מוצגים בפני מקבלי ההחלטות ובפני הציבור באופן ישיר וכן באמצעות תכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובחו"ל.

המרכז נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ. סינגר, הנרי טאוב, וארגון הגיוינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיתה שהוקמה על-ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'ין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, וארגון הגיוינט האמריקאי.

כתובת המרכז: רח' האר"י 15, ת"ד 3489, ירושלים
טלפון: 02 5671818
פקס: 02 5671919

דוא"ל: info@taubcenter.org.il
אתר אינטרנט: www.taubcenter.org.il

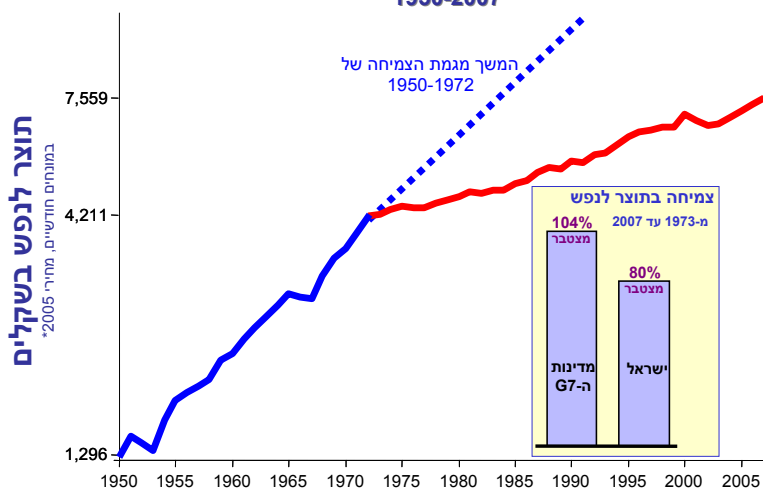
נדפס בדפוס מאור-ולך, ירושלים

הקדמה והצגת הבעיות העיקריות

הרקמה הכלכלית-חברתית, עליה מבוסס חוסנה הביטחוני של מדינת ישראל, הולכת ומתפוררת בהתמדה במהלך שלושת העשורים האחרונים. בשנותיה הראשונות של המדינה לא היה ספק מהו האיום המיידי והמוחשי העומד מולנו. אבל עם חלוף הזמן החלו להתפתח מספר מגמות כלכליות-חברתיות המכרסמות בהדרגה ובעקביות רבת שנים ברקמות הבסיסיות ביותר של החברה ושל המשק.

מסלול הצמיחה של ישראל

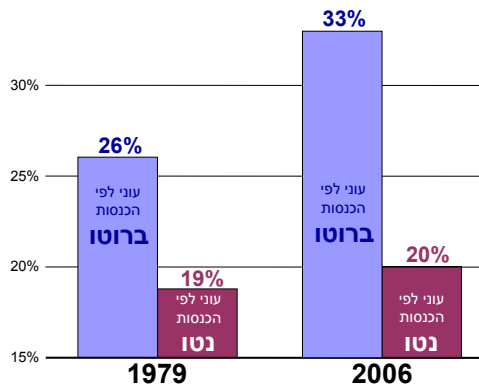
1950-2007



- צמיחה כלכלית.** עד 1972 הלכה ישראל וסגרה את הפער עם המדינות המובילות במערב. מאז 1973, רמת החיים בארץ הולכת ונסוגה בעקביות – במונחים יחסיים – לעומת אותן מדינות מובילות. זו מגמה שאינה תואמת משיכת עולים או מניעת בריחת מוחות של ישראלים, היכולים למצוא חלופות מעבר לים.

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נתונים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומה-OECD.

אחוז מכלל המשפחות באוכלוסייה החיות מתחת לקו העוני



* סדרה ישנה עד 1997 מותאמת לסדרה החדשה הכוללת עצמאיים (לא כולל מזרח ירושלים).

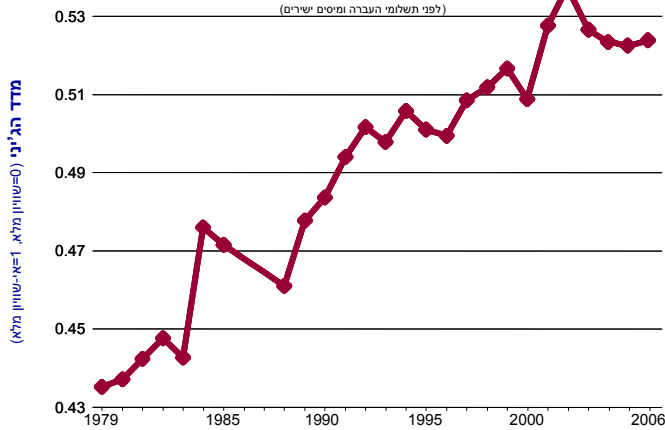
מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל עיבוד נתוני המוסד לביטוח לאומי.

- עוני.** ממדי העוני הולכים וגדלים בהתמדה מאז שנות השבעים. אם ב-1979 כרבע מהמשפחות בארץ חיו מתחת לקו העוני לפי הכנסתן בפועל – כלומר, לפני רשת הביטחון של תשלומי הרווחה והמסים – היום מדובר ביותר משליש מהמשפחות.

לפי הכנסות נטו (לאחר תשלומי רווחה ומסים), כחמישית מהמשפחות חיו מתחת לקו העוני אז וגם היום, מה שאומר שנדרשים סכומים הולכים וגדלים – לא כדי להוריד את ממדי העוני בהכנסות נטו אלא כדי למנוע את ממדי העוני בפועל מלבוא לידי ביטוי בהכנסות נטו.

אי-שוויון בישראל על פני זמן*, 1979-2006

לפי הכנסות ברוטו
(לפי תשלומי העברה ומסים ישירים)



* סדרה ישנה עד 1997 מותאמת לסדרה החדשה הכוללת עצמאיים (לא כולל מזרח ירושלים).

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
עיבוד נתוני המוסד לביטוח לאומי.

● **אי-שוויון בהכנסות.** פערי ההכנסות בפועל – לפני תשלומי רווחה ומסים – הינם מהגבוהים במערב והם גדלים בהתמדה מאז שנות השבעים. כמו בתמונת העוני, תשלומי הרווחה והמסים מצליחים להקטין את ממדי אי-השוויון בהכנסות נטו ולמתן את הגידול בהן.

אך זהו טיפול סימפטומטי במקום טיפול שורש, שהיה מקטין את אי-השוויון בהכנסות ברוטו ובהכנסות נטו כאחד. כתוצאה מהעדר טיפול בגורמים העיקריים של אי-השוויון, נדרשת ישראל להוציא סכומים הולכים וגדלים כדי למנוע מתמונת אי-השוויון בהכנסות ברוטו מלבוא לידי ביטוי גם בהכנסות נטו.

מדינת ישראל נמצאת על שלושה תוואים כלכליים-חברתיים שאינם בני קיימא, תוואים המהווים סיכון קיומי בטווח הארוך.

בניגוד לדעה הרווחת ולדיון הציבורי השכיח, אין סתירה בקביעת מדיניות מערכתית החותרת לצמצום פערים ולהקטנת העוני מחד ולהגברת הצמיחה מאידך. מדיניות המספקת כלים אישיים לעובדים ומייצרת סביבה תומכת ומסייעת אינה רק מעצימה את העובד היחיד, היא מגדילה את היכולת הכללית של המשק לקלוט, ליישם ולפתח ידע, מוצרים ושירותים – תכונות חיוניות העומדות בבסיסה של צמיחה בת קיימא.

השיח הציבורי על הצורך בבחירה בין שוק חופשי לבין התערבות ציבורית מיושן ואינו רלוונטי. שווקים פתוחים ותחרותיים הינם קריטיים לשינוי המגמות ארוכות הטווח של מדינת ישראל. עם זאת, לא קיים שוק חופשי ללא כשלים והממשלה אחראית לבנות את התשתיות האנושיות והפיזיות ולספק ביעילות את השירותים הנדרשים, כדי לגבור על הכשלים הקיימים.

מה שמייחד את התכנית המוצעת כאן היא ראייה כוללת, לאומית. זו תכנית מערכתית לצמצום פערים, להקטנת העוני ולהגברת הצמיחה. התכנית מבוססת על שלושה מעגלי מדיניות: האחד, יצירת תמריצים ומתן כלים; השני, יצירת סביבה תומכת ומסייעת; והשלישי, תכנית אסטרטגית רב-שנתית.

המגמות הכלכליות-חברתיות עליהן נמצאת מדינת ישראל אינן מחויבות המציאות ואינן גזרת שמים. ניתן לייצב את המצב הנוכחי וניתן לשפר לאין ערוך את תמונת הטווח הארוך. מה שלא ניתן זה להמשיך את הקיבוען המחשבתי המונע שינוי מהותי בעדיפויות הלאומיות של מדינת ישראל.

המשבר הכלכלי החמור, שהחל לפני מספר חודשים במערב, מציב בפני החברה בישראל חלון הזדמנויות נדיר להתעשת ולשקם את התשתיות האנושיות והפיזיות שהוזנחו במשך שנים. מדובר בחלון הזדמנויות שלא יישאר פתוח לנצח.

זוהי העת לשיקולים לאומיים.

פרופ' דן בן-דוד
מנהל מרכז טאוב

ירושלים, אייר תשס"ט, מאי 2009

מדיניות המעגל הראשון

יצירת תמריצים ומתן כלים

במשק הישראלי קיים נתק בין חלקים נרחבים של האוכלוסייה לבין מעסיקים רבים. לחלק לא-מבוטל מהקבוצה הראשונה ניתנת האפשרות לבחור באי-עבודה כדרך חיים. גם כאשר רוצים לעבוד, לרבים אין את הכלים הבסיסיים להתמודד במשק מודרני, תחרותי ופתוח. מצד שני, למעסיקים בתחומים שונים קיימת האפשרות לחמוק מעמידה בחוקי העבודה, החלים על העסקת ישראלים, ונוצרה בועת רווחיות מלאכותית. אלה כשלי שוק שעל מדינת ישראל להתמודד עימם כדי שיותר ישראלים יועסקו וכדי שפריון העבודה של מועסקים אלה יגדל ויאפשר מתן שכר גבוה יותר.

• הגברת התמריצים לעבודה

○ **החלפת תמריצים לאי-עבודה בתמריצים לעבודה.** חלק גדול של הסיוע (למי שיכול לעבוד ואינו מוגבל פיזית) צריך להינתן כתמריץ לעבוד.

– **לקצבאות הילדים** שתי מטרות, מוצהרות או לא, שיש להפריד ביניהן: עידוד ילודה וסיוע למשפחות עניות. עידוד הילודה לא יימשך עוד על-ידי קצבאות ילדים – הניתנות ללא כל קשר למצב התעסוקה של ההורים – אלא כזיכוי עבור כל ילד המקטין את ההכנסה החייבת במס. הסיוע לילדים עניים יכול להינתן באופנים אחרים, המתנגשים פחות עם התמרוץ לעבוד, כפי שנעשה במדינות אחרות. חשוב שהמעבר לשיטה החדשה יעשה בהדרגה ולא ייושם באופן רטרואקטיבי על משפחות שגודלן כבר נקבע על פי קצבאות הילדים שהיו בתוקף עד היום.

– **מס הכנסה שלילי** לבעלי הכנסות נמוכות צריך להינתן בממדים שיש ביכולתם לתמרץ עבודה. במקום החזר של 9 אחוזים, כפי שמוצע בישראל – וגם זה תחת התניות מגבילות ביותר, המורידות עוד יותר את התמרוץ הגלום במס הכנסה השלילי – צריך לאמץ שיעור דומה ל-40 אחוז, הנהוג היום בארה"ב, שהוכח כתמרוץ משמעותי לעבוד. כמו כן, המס השלילי שהונהג בארה"ב ניתן עד לרמות הכנסה גבוהות בהרבה ממה שהוצע בישראל (גם לאחר תיקון עבור הבדלים ברמות החיים בין שתי המדינות).

○ **הסדרת המידע על הכנסות המשפחה ועל היקף הסיוע מהמדינה.** למדינה אין היום מושג על היקף ההכנסות האמיתי של רבים מתושביה. הגיעה העת להסדרה של שלושה תחומים מרכזיים, כדי להבטיח את המידע על מידת הנזקקות לסיוע ועל היקף הסיוע הניתן כבר עתה בפועל על-ידי כל הרשויות הציבוריות:

– **הנהגת חובת דיווח והפשטת מערכת המיסוי.** יש לאחד את כל הכנסות משק הבית מכל המקורות, לפשט באופן משמעותי את מערכת המיסוי, ולהנהיג חובת דיווח על ההכנסות השנתיות של כל משק בית. כך ניתן יהיה לאתר את הנזקקים האמיתיים לסיוע כספי וכך גם תוגבר השותפות בנשיאה בנטל המסים, מה שיאפשר את הקטנת הנטל למי שנושא בו היום.

– **איחוד כל מקורות הסיוע והסבסוד,** כגון משרד השיכון, משרד הפנים, משרד הדתות, וכו' למשפחות, לעסקים, ולכל גורם אחר. כפי שיש מקום לאחד את כל מערכות גביית המסים לשם ייעול התהליך, כך גם יש לפעול בתחום הסיוע.

– **הענקת הסיוע תיעשה על פי אמות מידה ברורות, שקופות ואחידות** לכל המגזרים וקבוצות האוכלוסייה במדינה. עיקר הסיוע לפרטים ולמשקי בית צריך להינתן על פי מצב חברתי-כלכלי, מצב בריאותי וכדומה. תנאי הכרחי למתן סיוע לעסקים הינו שהתשואה החברתית הנובעת מהתמיכה תהיה גדולה מהתשואה הפרטית שמקבלת הפירמה.

• מתן כלים

אין די בתמרוץ אנשים לעבוד, כאשר רבים חסרים את היכולת להתמודד במשק כלכלי מודרני, תחרותי ופתוח. על הממשלה להקים רשת משולבת של השלמת השכלה למבוגרים, של הכשרה מקצועית ושל השמה תעסוקתית, המותאמת לצורכי המשק. על המערכת החדשה לכלול מספר חלקים, שלכל אחד מהם קהל יעד ומטרות אחרות, אך הם משלימים זה את זה. החלק הראשון נוגע למתן אפשרות לשדרוג הידע הבסיסי; החלק השני מתייחס לשדרוג המיומנות המקצועית; והחלק השלישי עוסק במערכת המקשרת בין שדרוג הידע והמיומנות לבין מציאת מקום עבודה.

○ תכנית "הזדמנות שנייה" להשלמת השכלה

תפקיד המערכת להשלמת השכלה לספק הון אנושי כללי למבוגרים, אשר נפלטו ממערכת החינוך כילדים או לעולים חדשים, שלא רכשו השכלה תיכונית בארץ מוצאם. זו הדרך להעניק לאותם אנשים אמצעים מתאימים לשפר את כושר ההשתכרות שלהם. מכיוון שלימודים אלו כלליים בעיקרם, עליהם להתבצע במסגרת ממלכתית. המטרה היא להקנות השכלה ברמה תיכונית ולכן אין להתנות לימודים אלה במצב התעסוקתי של התלמיד.

– החשיבות של העלאת רמת הידע הבסיסי של העובד רבה לא רק לעובד אלא לחברה הישראלית כולה. אשר על כן, נכון יהיה לסבסד את הלימודים – באופן ישיר וכן על-ידי הלוואה ארוכת טווח ללא ריבית לכל סטודנט – כדי לאפשר לכל מי שירצה בכך לנצל את ההזדמנות הנוספת לטפס בחזרה על סולם הלימודים.

– המשבר הכלכלי הגדול, המתפתח במדינות המערב, פוגע באופן לא-פרופורציונאלי בעובדים ישראלים מיומנים, שעבדו עד עתה בחברות שייצאו את עיקר הסחורות והשירותים שהן ייצרו. חלק מהעובדים המיומנים, העלול לאבד את מקום עבודתו כתוצאה מהמשבר, יכול לעבור הסבה להוראה ובכך לספק שדרוג משמעותי לאיכות העובדים בהוראה – בין אם מדובר בהוראת מבוגרים או בהשתלבות במערכת החינוך.

○ הכשרה מקצועית

מעורבות מעסיקים בהכשרה מקצועית תורמת לגידול בשיעורי התעסוקה ובשדרוג התעסוקה.

– יש לעודד את המכללות להקים מרכזי הכשרה טכנולוגיים בשיתוף המעסיקים ובעידוד הממשלה.

– ישנה חשיבות מיוחדת להשתתפות המגזר העסקי ביוזמה זו.

– על המרכזים להציע תכניות הכשרה מודולאריות לטכנאים ולהנדסאים, תכניות השתלמות ותכניות להסבה מקצועית.

– הכשרת טכנאים, הנדסאים ובעלי מקצועות אחרים צריכה לכלול התמחות בחברות עסקיות.

– ביקורת איכות מתמדת ומתמשכת בתכניות ההכשרה הינה חובה, כדי להבטיח שנעשה שימוש טוב בכספי הציבור הרבים שיופנו לכיוון זה.

○ מערכת ההשמה

מערכת ההשמה בישראל צריכה לעבור שינוי מהותי. המדינה צריכה להיכנס להתקשרות חוזית עם חברות פרטיות לתקופות זמן מוגבלות – תוך פיקוח ובקרה על ביצועים ואפשרות למניעת תשלום ולהטלת קנסות במקרים של אי-עמידה בתנאים – לצד מתן בונוסים לפי ביצוע. מרכזי ההשמה ייבנו כמרכזים אזוריים, כשבכל אזור יתמחו בתחומים המשקפים את המאפיינים של האוכלוסייה ושל המעסיקים המקומיים, כדי לאפשר מתן טיפול אישי ככל האפשר. תהליך זה כבר החל אך הוא מצומצם בהיקפו ומערכת התמריצים בו עדיין לא תואמת את צורכי המשק.

– תפקיד המרכז יהיה לאתר, להציע ולהמליץ לכל פונה על חלופות שונות: השלמת השכלה, הכשרה מקצועית ו/או חיפוש מיידי של מקום עבודה.

– על המרכז ללוות את הפונה במהלך כל מסלול שיבחר עד למציאת מקום העבודה וכן לתקופה שתוגדר לאחר מכן. הפונה יוכל ליהנות מהידע המקצועי ומהניסיון הנצבר של המרכז בהתאמת כישורים והעדפות לאפשרויות הקיימות.

– מרכזי ההשמה יתוגמלו בהתאם לשיעורי ההצלחה בהשמה ולמשך הזמן בו יועסק העובד. בניגוד לגרסה הישראלית של "תכנית וויסקונסין", אם ייבחר מסלול של השלמת השכלה או הכשרה מקצועית, התגמול למרכז יהיה בהתאם למידת ההצלחה

של התלמיד בסיום כל קטע מובנה של התכנית שעוצבה עבורו. התגמול למרכז ייקבע על פי מפתח שייבנה על-ידי ועדת מומחים ברמה ארצית. המפתח, שיתבסס על הצלחת הפונה, מבטיח שהמרכז יעשה מאמץ רציני, כדי שהפונה יפנה לכיוון המתאים ביותר ולא דווקא ישירות למסלול ההשמה.

• צמצום משמעותי במספר העובדים הלא-ישראלים

לא רק העובדים הישראלים חייבים ללמוד להתמודד עם תנאי המשק הכלכליים בארץ. כך גם המעסיקים חייבים להתמודד עם העובדים הישראלים. עובדים זרים מחליפים מובטלים ישראלים לא-מיומנים, גורמים להורדת שכר בעשירונים הנמוכים ויוצרים נטל של תשלום דמי אבטלה והבטחת הכנסה. במקום גירוש יקר – שאינו נראה טוב, ובכל מקרה אינו אפקטיבי – הדגש בפיקוח צריך להיות בעיקר על המעסיקים, במטרה להקטין באופן משמעותי את הביקוש לעובדים זרים. צמצום ניכר ומהיר בהעסקת עובדים זרים יושג על-ידי שילוב בין שתי הפעולות:

○ **אכיפת כל חוקי העבודה הקיימים;**

○ **הטלת מס על העסקת עובד זר.**

מדיניות המעגל השני

יצירת סביבה תומכת ומסייעת

גם כאשר קיימים תמריצים לעבוד ולהעסיק, וגם כאשר ניתנים לעובדים כלים, התואמים את הצרכים של משק תחרותי, קיימים עדיין כשלים סביבתיים המקשים על היציאה לעבודה. מדיניות המעגל השני מיועדת לטפל בכשלים אלה ולשפר את התנאים המאפשרים תעסוקה.

• **ילדים.** יום לימודים ארוך ותכניות העשרה מסובסדות לילדים ונוער אחר-הצהריים יאפשרו למספר רב יותר של הורים לצאת לעבודה.

צעדים אלה יהיו חלק מרפורמה מבנית של מערכת החינוך בישראל – המתוארת בנספח 1 – אשר תשפר את רמת החינוך הכללית ותקטין במידה ניכרת את הפערים הלימודיים והחברתיים. מה שלא נוציא היום על חינוך נוציא בעתיד, עם ריבית דה-ריבית, על רווחה.

• שדרוג תשתיות התחבורה

- כדי להגביר את הנגישות של אוכלוסייה בפריפריה למקומות עבודה בערים הגדולות.
- כדי להקטין עלויות ייצור, מה שיגביר את התחרותיות של עסקים ישראלים ויגדיל את היקף התעסוקה בהם.
- כדי לצמצם פערים פיזיים וחברתיים בין אזורי הארץ השונים.

• **צמצום משמעותי בהליכים ביורוקרטיים** מגושמים ומסורבלים, הגורמים לסחבת ולעלויות מיותרות לכל אורך התפר בין המגזר העסקי והאישי לבין המגזר הציבורי. ככל שיהיה קל יותר להקים ולהפעיל עסק בישראל, יגדל שיעור המועסקים ויגדלו הכנסותיהם.

• **הגנה על עובדי חברות כוח אדם.** באמצעות חקיקה ייקבע, כי מקבל השירות יהיה אחראי לוודא שעובד הנותן שירות – המועסק באופן ישיר או על-ידי חברת כוח אדם – יקבל את השכר ואת התנאים המגיעים לו על פי חוק.

• **שוויון זכויות בהכשרה,** בעבודה, בקידום ובשכר לנשים ולמיעוטים. דגש מיוחד יש לתת לשילובן של נשים ערביות-ישראליות, הנחשפות לאפליה כפולה, הן בשל היותן נשים והן בשל היותן ערביות.

מדיניות המעגל השלישי תכנית אסטרטגית רב-שנתית

בניגוד לדעה הרווחת, בעיות העוני ואי-השוויון, שהלכו והחמירו מאז שנות השבעים וכן הצמיחה הנמוכה, המאפיינת את מדינת ישראל מאז אותו עשור, לא נבעו מהעדר משאבים ציבוריים. במהלך העשורים האחרונים, ההוצאה הציבורית האזרחית במדינת ישראל – כלומר, ההוצאה ללא תקציב הביטחון – אינה נמוכה ביחס לממוצע מדינות המערב. במלים אחרות, זה שנים רבות, שלא חסרים בארץ תקציבים אזרחיים לא-ביטחוניים, וניתן היה להסתייע בהם כדי למנוע את ההתדרדרות שהתרחשה בשלושת העשורים האחרונים בתחום הכלכלי-חברתי. הכל עניין של סדרי עדיפויות. גם העדר שקיפות מובנה בחלוקת הכספים תרם לשימוש לא-ענייני ובלתי-יעיל בכספי הציבור.

תקציב המדינה צריך להיבנות מחדש על פי הדרישות התקציביות הנגזרות מסדר העדיפויות הלאומי. בין ההיבטים האזרחיים של העדיפויות הלאומיות צריכה להיות התייחסות מיוחדת לסוגיות הבאות:

- **חינוך.** הקצאת כספים לכל מערכות החינוך – הממלכתית, הממלכתית-דתית, הערבית והחרדית – על פי אמות מידה זהות, ברורות ושקופות תאפשר הגברת הסיוע לחלשים והקטנת הפערים. רפורמה זו תיעל את השימוש בתקציב החינוך ותשפר משמעותית את ביצועי המערכת. פירוט רב יותר של המרכיבים העיקריים של רפורמה מוצעת במערכת החינוך נמצא בנספח 1.
- **תעסוקה.** הפעלת תכנית אסטרטגית להגברת התעסוקה, הכוללת שינוי בשיטות התמריצים והשקעה מוגברת בתשתיות פיזיות (כמפורט בשני המעגלים הקודמים כאן).
- **שקיפות תקציבית.** שקיפות מוגברת תיעל את השימוש בכספי הציבור ותאפשר לציבור לעקוב אחר סדר העדיפויות הלאומי בפועל ולא רק אחר המוצהר.
- **הגברת האכיפה של חוקי המדינה.** מתן עדיפות תקציבית להגברת המאבק בכלכלה השחורה והבלתי מדווחת. זהו צעד חשוב בלחימה בפשע, בהגדלת הכנסות המדינה ממסים ובהגברת השוויוניות בנשיאה בנטל המסים. נושא האכיפה הוא כלל מערכת ואינו מוגבל רק לתחום המאבק בכלכלה השחורה.
- **השכלה גבוהה.** בזכות מערכת זו קם מגזר ההיי-טק בישראל, המאפשר למדינה את היתרון האיכותי שלה בתחום הביטחון. ההשכלה הגבוהה בישראל היא עדיין בין הטובות בעולם אך הזנחה ציבורית רבת שנים עלולה להוריד באופן משמעותי את רמת המערכת. יצוא למערב של מוחות ישראלים מהשורה הראשונה הינו בהיקף שאין לו אח ורע בעולם. אם אין בכך די, כמחצית מהסגל הבכיר של האוניברסיטאות יפרוש בוודאות לגמלאות בתוך עשור. ללא התייחסות מיידית ומקיפה למשבר האוניברסיטאות, תיתכן שקיעה של המערכת באופן שלא ניתן יהיה לשקמה – על כל ההשלכות של כך על עתיד המשק וביטחון המדינה.
- משבר הכלכלי החמור הפוקד עתה את מדינות המערב טומן בחובו גם הזדמנות עבור ישראל. המשבר השפיע לרעה על הקרנות של האוניברסיטאות המובילות בעולם. בזמן שהמשבר שלהן אינו מהווה תחליף לרפורמה במערכת ההשכלה הגבוהה בארץ, ישנה כאן הזדמנות יוצאת דופן למדינת ישראל להחזיר הביתה בוגרי דוקטורט ופוסט-דוקטורט מובילים, שאינם מצליחים לקבל היום הצעות עבודה מהסוג שיכלו לקבל בעבר.
- **עידוד המחקר והפיתוח.** זהו אחד ממקורות היצירתיות העסקית העיקריים של מדינה, המאפשרת לחברות ישראליות להישאר צעד אחד לפני המתחרים, מה שיגדיל את מכירותיהן ויגרום להגדלת הביקוש שלהן – ושל הספקים המקומיים שלהן – לעובדים נוספים.

● **מדיניות רווחה חברתית.** מדינת ישראל אחראית לא רק למתן כלים ותנאים, המאפשרים שוויון הזדמנויות בתעסוקה, אלא גם להספקת רשת ביטחון חברתית בסיסית לאלה אשר אינם מסוגלים להתמודד באופן עצמאי. חובת המדינה להבטיח את הסיוע בשלושת המישורים הבאים:

- **תשלומי ביטוח לאומי שיאפשרו תנאי קיום ומחיה נאותים** לקשישים, לנכים ולאחרים, שאינם מסוגלים לעבוד (תחום זה מתואר בהרחבה בנספח 2).
- **הספקת שירותי רווחה אישיים** ברמה נאותה ליחידים, למשפחות, לקבוצות ולקהילות, המתקשים להשתלב בחברה (תחום זה מתואר בהרחבה בנספח 3).
- **הבטחת הספקה סדירה של שירותים רפואיים** לכל התושבים, כולל – בין היתר – שירותי סיעוד, סל תרופות הולם ומיטות אשפוז בהיקף המקובל במערב (תחום זה מתואר בהרחבה בנספח 4).

לארגונים התנדבותיים יש מקום חשוב במתן סיוע. אך גם אם סיוע זה ניתן ברוחב לב ובנדיבות רבה אין הדבר מפחית מהצורך בראייה ממלכתית, שתוביל לתכנון, לתקצוב ולבקרה מערכתיים. ראייה זו היא באחריותה ומתפקידה של המדינה.

● **צמצום המגזר הציבורי**

- הפחתת מספר משרדי הממשלה.
 - מיזוג רשויות מקומיות.
 - ביטול בירוקרטיה מיותרת וכפילויות במגזר הציבורי.
 - התייעלות מערכת הביטחון.
- הקטנת ההוצאות הציבוריות בתחומים אלה, בצירוף הגידול בתקבולים במסים, הצפוי משיפור ומשדרוג כוח העבודה בישראל, יאפשרו ניתוב כספי הציבור ליישום התכניות שתוארו לעיל.

נספח 1: מערכת החינוך – עיקרי הבעיות והפתרונות

צוות מרכז טאוב בתחום החינוך

כפי שישודות חברתיים-כלכליים חזקים הם תנאי הכרחי לביטחון לאומי, כך החינוך הוא גורם מרכזי המספק ליסודות את עוצמתם. ליתר דיוק, החינוך הוא התשתית הלאומית הבסיסית. הוא גורם מרכזי בהענקת שוויון הזדמנויות למיצוי מרבי של יכולות אישיות – ככל שרמת החינוך טובה יותר ופערי החינוך קטנים יותר, כך גדלה התרומה לחברה כולה.

עיקרי הבעיות

כפי שקשה מאוד להמעיט בחשיבותה של מערכת חינוך טובה למדינה, קשה להפריז במידת ההתדרדרות של מערכת החינוך הישראלית, במיוחד בתחומי למידה בסיסיים וחיוניים:

- רמת ההישגים של ילדי ישראל היא מהנמוכות בעולם המתועש,
 - פערי החינוך בישראל הם הגבוהים ביותר במערב,
 - הישגי התלמידים המצטיינים – משורותיהם יצא חלק חשוב מהדור שיוביל את המדינה בעתיד – נמוכים מאוד בהשוואה למדינות המתועשות וכן בהשוואה למספר מדינות נוספות, שרמת החיים בהן, כיום, נמוכה מזו שבשארל.
- הכשל הינו מערכתי. כך לא ניתן להמשיך.

היות שהבעיות הן חמורות ביותר והשפעתן על החברה ועל המשק חריפות ביותר, לא ניתן עוד לעסוק בטיפול בתסמינים בלבד, ויש לשים את הדגש על שינוי מבני ומערכתי.

עיקרי הפתרונות

ללא שיפור ניכר ברמת החינוך הבסיסית וברמת השוויוניות בהישגי התלמידים בתחומי הלימוד הבסיסיים, ישראל תתקשה להתחרות בהצלחה במשק העולמי המתקדם והפתוח. ללא מתן דגש אמיתי ומעשי לחינוך לערכים, לא ניתן לצפות לשינויים מהותיים בנורמות ההתנהגות, המכרסמות באושיות החברה והשלטון בישראל. שינויים מסוג זה ב"ארגז הכלים" של התלמיד הישראלי יכולים להתרחש רק כפועל יוצא משינוי מהותי בהדגשים של מערכת החינוך; מהנחלת ליבת חינוך איכותית ומחייבת; מאקלים חינוכי, המתגבר שאיפה למצוינות, רצון ללמוד ולהרחיב תחומי דעת, הישגים, משמעת, סדר וניקיון; מהגברה ניכרת בשקיפות הציבורית בכל הקשור להוצאות ולהישגים; מתקצוב דיפרנציאלי המאפשר העדפה מתקנת משמעותית לחינוך של בני השכבות החלשות; וכן מהתייעלותה של מערכת החינוך.

רפורמה אמיתית חייבת להתבסס על שלוש צלעות:

1. מורים

- העלאה ניכרת בשכר המורים לרמות מקובלות במערב (ביחס לתוצר לנפש) לצד שיפור משמעותי באיכות כוח ההוראה ובדרישות המקצועיות מן המורים.
- הכשרה מקצועית, המחייבת מסלול לקבלת תואר ראשון ומעלה באוניברסיטה או במכללה כללית עם תנאי קבלה דומים וכן תעודת הוראה.
- משרת הוראה שהיקפה יהיה כמקובל במגזרים אחרים במשק מבחינת שעות וימי עבודה.
- שיתוף פעולה עם ארגוני המורים, כדי לאפשר גמישות רבה יותר בהעסקת מורים ובקביעת שכרם.
- לכל מורה תהיה בבית-הספר פינת עבודה אישית.

2. תכניות לימודים

- הקמת רשות לאומית לחינוך מקצועית, ממלכתית וא-פוליטית, אשר תוענק לה הסמכות העליונה לקביעת הקרדו (credo), ה"אני מאמין" של מערכת החינוך ותכנית הליבה. מדובר ברשות שתמנה 20-25 בעלי תפקידים ומספר מצומצם של עובדי מינהל.

- הנחלת ליבת לימודים ברמה גבוהה זהה ומחייבת בכל מערכות החינוך. כדי לקבל רישיון הפעלה ותקציב מהמדינה, כל בית-ספר בישראל יהיה חייב לאמץ וליישם באופן מלא את תכנית הליבה.
- תכנית הלימודים חייבת להיות זהה בתחומים הבסיסיים. אמנם יש מספר אורחות חיים בישראל הדורשים חינוך שישקף את השקפות עולמם, אך ישנו רק שוק כלכלי אחד בו כל אזרחי המדינה צריכים להתמודד ולהתקיים בהצלחה מבלי להוות נטל זה על זה. לכן, במדינה הרוצה חברה שוויונית ולא רק מצליחנית, חשוב ש"ארגז הכלים" המשופר יהיה זהה ומחייב בכל מגזרי מערכת החינוך, בכל היישובים ובכל השכונות בארץ. אין כל מניעה מהזרמים השונים במערכת להדגיש תחומים נוספים מעבר לתכנית הליבה.

3. ניהול וארגון בכל הרמות

- משאבים כלכליים יועברו לבתי-הספר על-פי מפתחות תקציב שקופים, ידועים ושווים, המביאים בחשבון את המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסיית התלמידים. לשם כך, דרוש מעבר משיטת תקצוב לפי כיתה לתקצוב לפי ילד – שיטת התקן הדיפרנציאלי – בכל רמות בתי-הספר. התקצוב יינתן בכסף ולא בשעות הוראה.
- יינתנו תקציבים מיוחדים כתגמול על הצלחות לימודיות וחינוכיות של בית-הספר.
- תקציב החינוך המוקצה על-ידי ממשלת ישראל חייב להיות בהיקף המאפשר מתן חינוך חובה חנם – הלכה למעשה – לכל תלמיד מגיל 3 עד סוף כיתה י"ב. תקציב זה יאפשר לבית-הספר לבצע תכנית לימודים הכוללת הן את תכנית הליבה והן תכניות בחירה. היחס בין תכנית הליבה לתכניות הבחירה יקבע על-ידי הרשות הלאומית לחינוך. זהו אינטרס לאומי וגם זכות יסוד של כל ילד. רק מנגנון לאומי יכול להקטין פערים אזוריים, עדתיים ודתיים בראייה המערכתית הנדרשת. זהו תפקידה של המדינה.
- מנהל בית-הספר – שיעבור הכשרה מקצועית בתחום הניהול – יכין את תכניות העבודה ויקצה להן משאבים. המנהל גם יהיה אחראי לביצוע תכניות העבודה, לעמידה ביעדים ובתקציב ולגיוס מורים ופיטוריהם (בכפוף להסכמי העבודה).
- לכל בית-ספר יוקם ועד מנהל, אשר תפקידו העיקריים יהיו: פיקוח על עבודת המנהל, אישור תכניות עבודה ותקציבים של בית-הספר, אישור גיוס מורים ופיטוריהם. הוועד המנהל יורכב מנציגים של ארבע קבוצות: משרד החינוך, רשות מקומית, הורים ומורים, כאשר לנציגי משרד החינוך והרשות המקומית יהיה רוב.
- הפעלת מינהל חינוך ברשות המקומית.
 - מינהל החינוך יקבע יעדים חינוכיים – מעבר לליבת החינוך הכלל-ארצית – ויבנה תכנית לימודים מקומית, אשר תבוצע במסגרת לימודי הבחירה, ו/או במסגרות חוץ בית-ספריות.
 - נציגי מינהל החינוך ייצגו את הרשות בוועדי מנהלים של כל אחד מבתי-הספר בתחום הרשות המקומית, מה שיאפשר לרשות להשפיע על בחירת המנהל, על קביעת היעדים החינוכיים, וכן על אישור תכנית העבודה של המנהל.
- בזמן שמימון תכניות הליבה והבחירה יהיה כולו, מהסיבות שתוארו לעיל, על-ידי משרד החינוך, הרשות המקומית וההורים יוכלו להוסיף לתקציבים אלה, כדי לאפשר יישום עדיפויות חינוכיות מקומיות.

סיכום

שיפור בצלע אחת ללא השתיים האחרות לא יצליח ויגרום לבזבוז גדול של משאבים. מורים מוכשרים, הנבחרים בקפדנות ומתוגמלים כראוי, צריכים לקבל תכניות לימודים ממוקדות הרבה יותר בתחומי הליבה (קריאה, כתיבה, מתמטיקה, מדע, אנגלית, וכו') ומשודרגות במידה ניכרת. גם אז אין בכך די. המערכת חייבת לחבר בין אחריות אישית לסמכות אישית ולעודד את העוסקים בחינוך להוציא מעצמם את המיטב על-ידי תמרוץ חיובי ושלילי בהתאם לצורך.

רפורמה מערכתית בחינוך לא תהיה זולה והיא תחייב תוספת משאבים. אך למעט תחום הביטחון, אין השקעה חשובה ומוצדקת יותר לעתידה של מדינת ישראל.

נספח 2: ביטחון סוציאלי – עיקרי הבעיות והפתרונות

צוות מרכז טאוב בתחום הרווחה החברתית בראשות פרופ' ג'וני גל

מערכת הביטחון הסוציאלי מהווה את הליבה של כל מדינת רווחה מודרנית. התכניות השונות הכלולות במערכת בכל המדינות המפותחות, גמלאות כספיות ושירותים שונים, ממומנות בתקציב המדינה או בתשלומים מיועדים של שכירים, מעסיקים ועצמאיים. תכניות אלה מאפשרות לחברה להגן על הפרטים והמשפחות, שרווחתם תלויה בעיקר ביכולת ההשתכרות שלהם בשוק החופשי. הכוונה לספק להם תמיכה במקרים של העדר (או התמעטות) הכנסה מעבודה ו/או בשל הוצאות נוספות, הנגרמות מסיבות שונות. התכניות השונות מהוות מערך כולל המיועד להקל על עוני; לשמור על רמת החיים הכללית; לסייע בפיזור הכנסותיו של פרט על פני תקופות חייו; להשתתף במימון עלויות נוספות, כגון גידול ילדים; להגביר שילובם של מובטלים בשוק העבודה; לפצות על אובדן או פגיעה; לסייע בחלוקה מחדש של המשאבים בחברה ואף להגביר את השוויון המגדרי.

עיקרי הבעיות

למערכת הביטחון הסוציאלי מגבלות שונות, הקשורות לנדיבות הקצבאות בהתמודדות עם תופעות של עוני ומצוקה ולתחושת האזרחים כי הם שותפים מלאים במערכת זו. באופן ספציפי יותר:

- מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל מתקשה להבטיח את רווחתם של מובטלים בתקופה שבה הם נמצאים מחוץ לשוק העבודה. הנגישות לתכנית ביטוח אבטלה מוגבלת ביותר ועל כן רק מיעוט מבין המובטלים זכאי לדמי אבטלה. זאת ועוד, תקופת הזכאות לדמי אבטלה קצרה במיוחד (בין 50 ל-175 ימים) והיא קצרה בהרבה מהמקובל במדינות רווחה אחרות.
- תחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים גבוהה בישראל לעומת כל שאר מדינות הרווחה מלבד ארצות-הברית. הדבר נובע מבעיות של התמודדות ההורים בשוק העבודה וסיוע חסר של מערכת הביטחון הסוציאלי גם יחד. התכנית המרכזית, המיועדת להתמודד עם עוני בקרב משפחות עם ילדים – הבטחת הכנסה – מציעה קצבאות הנמוכות ממחצית קו העוני. מדובר בסיוע בהיקף נמוך מהמקובל במדינות רווחה אחרות, מה שמותיר משפחות רבות רחוק מתחת לקו העוני.
- מערכת הביטחון הסוציאלי מבוססת על ההנחה, שכל האזרחים חשים כי מערכת זו מבטיחה להם ביטוח סוציאלי לעת הצורך. תחושה זו נשחקה מאוד בשנים האחרונות ודבר זה מערער את האמון במערכת במיוחד בקרב מעמדות הביניים.

עיקרי הפתרונות

1. ביטוח אבטלה

- הארכת תקופת הזכאות, תוך הפחתה מודרגת של דמי האבטלה המשולמים, מעבר לתקופה הקצרה הנוכחית וקביעת תקופה הנעה בין שישה עד שניים-עשר חודשים (בהתאם לגיל המבוטח או בהתאם לאורך תקופת תשלום דמי ביטוח) בדומה למקובל במדינות מערב אחרות.
- אופן חישוב דמי האבטלה ישונה, כך ששיעור החלפת השכר בתכנית ביטוח אבטלה יעמוד על לא פחות מ-60 אחוז משכרו הקודם של האדם (למעט מקרים יוצאי דופן) ולא יעלה על 80 אחוז משכר זה.
- קיצור תקופת האכשרה, בה אדם חייב להיות משולב בשוק העבודה קודם לפיטוריו כתנאי לקבלת דמי אבטלה. תקופת האכשרה הנוכחית ארוכה במיוחד, אינה פרופורציונלית לתקופת הזכאות ויוצרת מחסום לנגישות לדמי אבטלה בעבור מובטלים רבים. תקופת האכשרה בתכנית זו צריכה לרדת לחצי שנה מבלי שהדבר יהיה מותנה ברמת האבטלה במשק או בקיצור תקופת הזכאות.
- התאמת גובה דמי הביטוח הלאומי המיועדים למימון תכנית ביטוח אבטלה. יש להגדיל את גובה דמי הביטוח הנגבים בעבור ביטוח אבטלה משלושת הגורמים המופקדים על מימון תכנית זו: המדינה, המעסיק והעובד השכיר.

2. הבטחת הכנסה

- העלאת גובה הקצבה, במיוחד זו המשולמת למשפחות עם ילדים. יש להקים ועדת מומחים לבחינת שלושת ההיבטים הבאים: גובה הקצבה; אופן עדכון הקצבה; והאופן בו ניתן להביא בחשבון שינויים במשק ביחס לגובה הקצבה. לאור דחיפות הצורך במציאת פיתרון, על הוועדה לסיים את עבודתה בהקדם האפשרי.
- הנהגת "קצבת צרכים ארוכי טווח" למי שבעבורם לא קיים סיכוי סביר כי ישתלבו מחדש בשוק העבודה. אלה יקבלו תשלום קצבה חודשית קבועה או לחילופין מענק שנתי, מפני שלאחר תקופת שהייה ממושכת בתכנית מתעוררים צרכים שאינם יומיומיים ויש לספק להם מענה.
- הרחבת תכנית אורות לתעסוקה והפעלתה בכל הארץ, תוך הכנסת שינויים חיוניים ומשמעותיים להפעלת התכנית הזו. מדובר בשינויים שהוצעו על-ידי הוועדה הציבורית, בראשותו של נשיא האקדמיה הישראלית למדעים פרופ' מנחם יערי, אשר בחנה את התכנית והגישה את מסקנותיה בדצמבר 2007. יש להתנות כל הרחבה של התכנית בתיקון גובה הקצבה בתכנית הבטחת הכנסה.
- עריכת רוויזיה במנגנון הדיסרגרד שנועד למתן את קיזוז הקצבה להבטחת הכנסה אצל מקבליה, ככל שתעלה הכנסתם מעבודה, בכדי לעודד את ההשתלבות שלהם בעבודה (אף אם היא חלקית). אחת המגבלות של כל תכנית סלקטיבית, המיועדת למי שהם בעלי כושר תעסוקה, היא קיומה של מלכודת עוני, המקשה על המעבר מרווחה לעבודה. מדובר במצב בו כל הכנסה חדשה מעבודה יורדת במלואה מהקצבה וכך מוטל למעשה מס של 100 אחוז על ההכנסות הראשונות מעבודה – מה שאיננו מהווה תמריץ גדול לעבור מרווחה לעבודה. אולם שינויים בתכנית הבטחת הכנסה, שהונהגו בראשית העשור, צמצמו מאוד את מנגנון הקיזוז שהיה קיים עד אז בתכנית זו.
- הגדלת התמורה לעבודה לבעלי הכשרה מועטה על מנת להתמודד בהצלחה רבה יותר עם מלכודת העוני, הפוגעת ברווחיות המעבר מרווחה לעבודה של מקבלי הבטחת הכנסה. הנהגת תכנית של מס הכנסה שלילי, האמור לספק תוספת ראויה לבעלי שכר נמוך לאורך זמן, יכולה לתרום אף הוא להשגת יעד זה. עם זאת, ניכר כי תכנית זו, אשר אומצה באופן ניסיוני בישראל בשנה האחרונה, סובלת מכשלים רבים, היוצרים חסמים והפוגעים במיצוע מלא של הסיוע המוצע בה על-ידי הזכאים לסיוע התכנית וכי הסיוע המוצע במסגרתה מצומצם. על כן, יש להרחיב את תכנית מס הכנסה שלילי לכל הארץ תוך כדי הקלת הנגישות לתכנית והרחבת הסיוע המוצע במסגרתה.

נספח 3: שירותי רווחה אישיים – עיקרי הבעיות והפתרונות

צוות מרכז טאוב בתחום הרווחה החברתית בראשות פרופ' גיוני גל

שירותי הרווחה האישיים מתרכזים במתן מענה לצרכים ובטיפול בבעיות של יחידים, משפחות, קבוצות וקהילות, שאינם מסוגלים או מתקשים להתמודד עם מצוקות שונות, הפוגעות בצורה קשה בתפקודם ובאיכות חייהם ומקשות על השתלבותם בחברה. בדרך-כלל מדובר בקבוצות האוכלוסייה, שהן החוליות החלשות והפגיעות ביותר בחברה, בילדים בסיכון, בנערות ובנערים במצוקה, בנשים מוכות, בזקנים ובמוגבלים, במשפחות במצבי משבר, בנכים, במפגרים, בעולים חדשים, הנתונים בקשיי הסתגלות, באסירים משוחררים, במכורים לסמים ובדרי רחוב.

עיקרי הבעיות

- סך המשאבים הממשלתיים והמקומיים, העומד לרשות שירותי הרווחה האישיים, אינו מאפשר לתת כיסוי לאוכלוסיות הנוקדות לסיוע. מצב זה חמור במיוחד במגזר הערבי, הסובל מקיפוח מתמשך בתחום שירותי הרווחה. זאת ועוד, סביר כי המשבר הכלכלי הנוכחי יגדיל את המצוקה של משפחות ויחידים ויטיל נטל גדול במיוחד על שירותי הרווחה המקומיים, זאת בשעה שמערכות בחברה האזרחית אינן מסוגלות לספק מענה גם בתחומים המעטים שבהן פעלו עד כה.
- התשתית החקיקתית בתחום שירותי הרווחה מיושנת, מוגבלת מאוד, איננה מגדירה באופן ברור את השירותים להם זכאי האזרח, ואינה מטילה חובה על המדינה לספק אותם. גם כללי הזכאות אינם ברורים ותשתית החקיקה איננה מאפשרת שקיפות.
- על אף התופעה הנרחבת של עוני, אין שילוב של גורמים מקומיים ושל שירותי הרווחה ברשויות המקומיות במאמץ לאומי להתמודדות עם עוני.
- יותר מבכל תחום אחר של פעילות הממשלה, בתחום שירותי הרווחה התרחש תהליך מואץ של הפרטה, של מיקור חוץ ושל שילוב ארגונים לא-ממשלתיים – מלכ"רים ופירמות – בתחום הספקת שירותים. לעיתים קרובות ניכר, כי תהליך זה התרחש (במיוחד במישור המקומי) ללא חשיבה אסטרטגית ברורה וללא הסדרה ברורה של טיב יחסי הגומלין בין המערכת הממשלתית/רשות מקומית לבין הארגונים הללו.

עיקרי הפתרונות

- רמת ההוצאה היום "לא הדביקה" את השינויים שחלו במספר הנוקדים לשירותים השונים במהלך העשור האחרון ואת השינויים שחלו בהיקף הצרכים שלהם. התוצאה היא חוסר משאבים, המספיקים למתן סיוע לאוכלוסייה הנוקדת וחלוקה לא-אופטימלית (חברתית) של המשאבים הקיימים. צריך לקבוע נוסחה, שתביא להתאמה בין רמת ההוצאה הממשלתית לשירותי הרווחה האישיים השונים לבין השינויים בהיקף האוכלוסיות השונות והגידול בצרכים שלהן.
- הקדשת תשומת לב מיוחדת למגזר הערבי. יש להגדיל באורח משמעותי את הסיוע למגזר הערבי על מנת לצמצם את הפערים הניכרים הקיימים היום בשירותי הרווחה במגזר זה לעומת המגזר היהודי.
- עיגון השירותים ב"חוק שירותי הרווחה האישיים", שיקבע בצורה ברורה את חובת המדינה לספק סל שירותים לאוכלוסיות במצוקה המצויות בטווח העיסוק של שירותי הרווחה האישיים. לא מדובר בחוק הגנתי בלבד, כמו מרבית החוקים שכבר נחקקו בתחום, אלא בחוק שיצביע על השירותים הקונקרטיים להם תהינה זכאיות אוכלוסיות. השירותים הכלולים בסל ימומנו מתקציב המדינה ויסופקו באמצעות מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות ובאמצעות ארגונים לא-ממשלתיים. סל השירותים הקונקרטי, שיוצע בכל אחד מתחומי השירות, ייקבע על-ידי ועדות מקצועיות, תוך קבלת משוב מהציבור.

- על שירותי הרווחה ברמה הארצית והמקומית להירתם באופן נמרץ לטיפול באוכלוסיות העניות ולחילוץ ממצב זה. יש להפעיל תכניות קיימות לטיפול באוכלוסיות העניות בהיקף רחב יותר, ולעודד ייזום ופיתוח של תכניות נוספות, המתמקדות באוכלוסיית מצוקה, ומיועדות לשפר באורח משמעותי את איכות החיים שלהן.
- על הממשלה והרשויות לבחור את ספקי השירותים, לפי איכות השירותים המוענקים ולא רק לפי גובה התעריפים המוצע; יש לקיים בקרה תקופתית יעילה על פעילות הארגונים המספקים שירותים; יש להקפיד על כללי ההתקשרות, לצורך אספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים רק על-ידי ארגונים, העומדים בסטנדרטים גבוהים; יש לשפר את התיאום בין הארגונים ולאפשר גם לרשויות המקומיות, המעוניינות בכך, לספק שירותים במקביל לארגונים אחרים.

נספח 4: מערכת הבריאות – עיקרי הבעיות והפתרונות

צוות מרכז טאוב בתחום הבריאות בראשות פרופ' דב צ'רניחובסקי

הישגיה של מערכת הבריאות בישראל טובים לפי אמת מידה רבים. רמת הבריאות הממוצעת של האוכלוסייה בישראל, כנמדד על-ידי אינדיקטורים שונים, כמו למשל תוחלת החיים בעת הלידה, היא מהגבוהות בעולם. שביעות הרצון של הציבור ממערכת הבריאות בישראל, בהשוואה בינלאומית, ככל שהשוואה כזו ניתנת לביצוע, אף היא גבוהה ומושגת בעלויות סבירות יחסית לארצות מפותחות. אחוז ההוצאה לבריאות מהתוצר (תמ"ג) הוא ברמה של כ-9 אחוזים, כ-2,000\$ לנפש, רמה הדומה למוצע של ארצות מערב אירופה.

עיקרי הבעיות

הישגי מערכת הבריאות עומדים כעת במבחן. בעוד שקשה לדבר על שינויים במגמות של מדדי בריאות על פני תקופה קצרה, מסתמנת מגמת ירידה בשביעות רצון הציבור מהמערכת החל בעשור האחרון. וזאת, נוכח מספר מגמות המסתמנות במערכת:

- גידול בפערים ברמת הבריאות ובזמינות של שירותי רפואה,
- שחיקה יחסית בשירותי הרפואה המונעת ביחס לרפואה הריפויית,
- שחיקה בתשתיות,
- ירידה מסתמנת בכוח האדם הרפואי,
- אי-מיצוי רפורמות מבניות העומדות על הפרק זה שנים.

ניתן לקשור, באופן חלקי לפחות, את המגמות הללו לירידה בחלקו של המימון הציבורי במערכת לרמה של כ-66 אחוז מסך ההוצאה הלאומית לבריאות. שיעור זה נמוך ב-10 נקודות אחוז לעומת המצב ערב החלתו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי, ואף נמוך מהממוצע של כ-80 אחוז – חלקו של המימון הציבורי באירופה המערבית. לעלייה בחלקו של המימון הפרטי אין השפעה על שיפור השירות וכמותו. ההשפעה היא בראש ובראשונה על צמצום בנגישות לשירותים, בין השאר בשל ההשפעה האינפלציונית שיש למימון הפרטי במערכת. הווה אומר, המרה של שקל ציבורי במערכת אינה מביאה תוספת שירות בשקל וגם פוגעת בשוויוניות.

עיקרי הפתרונות

בתקופה של משבר כלכלי העלול להחרף את בעיות הבריאות של האוכלוסייה ולפגוע במרקם החברתי של ישראל, חשוב להדגיש שלושה נושאים. השינויים המוצעים מתבססים על הצורך להחזיר, בצורה אחראית, את חלקו של המימון הציבורי במערכת לרמה של 75 אחוז מסך ההוצאה תוך תקופה של 7 שנים, תוך שמירת חלקה של ההוצאה הלאומית לבריאות ברמה של 9-10 אחוזים מהתוצר בדומה לרמה בארצות OECD להוציא ארה"ב.

1. צמצום פערים

ניתן לצמצם פערים או לפחות למנוע את הרחבתם על-ידי שיפור בשלושה תחומים הקשורים הדדית: נגישות לשירותי רפואה, השפעה על התפלגות ההכנסות בתוך משקי הבית והתערבות ישירה בתכניות מקדמות בריאות.

- שינויים בנגישות ניתן להשיג בשינוי נוסחת הקפיטציה על-ידי מתן תוכן ל"משתנה המרחק" בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, כדי להעביר יותר משאבים לפריפריה. מוצע ליישם את השינוי בהדרגה במהלך תקופה של 5 שנים. בהקשר זה מוצע להקים שני בתי-חולים, אחד בצפון ואחד בדרום, בסדר גודל ראשוני של 300-400 מיטות כל אחד.
- שיפורים נוספים בנגישות קשורים להתפלגות הצריכה הכוללת. בהקשר זה מומלץ להכליל באופן הדרגתי את בריאות השן ואת הטיפול הממושך בקשישים בזכאות הציבורית. כמו-כן מומלץ לבטל באופן חלקי את השתתפות החולים בתשלום בגין שירותים שהם מקבלים, בעיקר בתחום הרפואה המונעת, ולהנהיג ביטוח משלים חובה לסלים מוגדרים לפי בחירת הציבור. צעדים אלה שקולים להקלות במס על משקי בית חלשים.

- בכוחם של השינויים המוצעים לשפר בריאות אולם אין בהם די. מומלץ להנהיג תכניות ממוקדות לקידום בריאות עם תמרוץ מיוחד לקופות-החולים בתחומים הבאים: סוכרת, יתר לחץ דם, אי-ספיקת לב כרונית, השמנת יתר חולנית, ומומים מולדים.

2. שיפור הרפואה המונעת

השבת העטרה ליושנה בתחום הרפואה המונעת – שחשיבותה רבה לבריאות האוכלוסייה – על-ידי:

- שילוב רפואה מונעת ברפואה כללית,
- ביטול השתתפויות החולים בתשלום לרפואה מונעת,
- החזרת חלקה של הרפואה המונעת בתקציב הציבורי הכללי.

3. שיפור תשתיות

החזרת תקציבים לתשתיות בהם חלה הזנחה:

- בטיחות,
- תשתיות רפואיות: מחלקות לרפואה דחופה (מלר"דים, חדרי מיון), חדרי ניתוח, מכונים, מחלקות אשפוז וכדומה,
- תשתיות הנדסיות ומערכות (מיזוג אויר, מים, מעליות וכדומה),
- תשתיות משקיות (מחסנים, מטבחים וכדומה).

4. כוח אדם

נוכח הירידה בגלי העלייה והזדקנות כוח העבודה הרפואי, יש להקים בית-ספר נוסף לרפואה בצפון, על מנת למנוע שחיקה בכמות הרופאים בישראל ובאיכותם.

5. רפורמות נוספות

- שילוב בריאות הנפש ברפואה הכללית במסגרת קופות-החולים,
- הקמת קופת-חולים חמישית,
- תיאגוד בתי-החולים.